

Globalisierung durch Marginalisierung mitgliedstaatlicher Entscheidungsstrukturen? Das EuGH-Gutachten zum Freihandelsabkommen mit Singapur

 juwiss.de/59-2017/

June 16, 2017

von MICHAEL ZORNOW

Gemischte Abkommen verkomplizieren die zwischenstaatlichen Beziehungen, entspringen sie doch dem undurchdringlich anmutenden Kompetenzgeflecht der Unionsordnung. Der EuGH hat in seinem Gutachten zum Freihandelsabkommen mit Singapur nun zur Entwirrung angesetzt. Dort werden der EU Kompetenzlücken attestiert, die ihr den alleinigen Abschluss von Freihandelsabkommen „der neuen Generation“ nicht erlauben. Zur Überbrückung dieser Lücken müssen daher die Mitgliedstaaten als selbstständige Vertragsparteien beteiligt werden. Dem EuGH gelingt es also, die notwendige Kompetenzklarheit zu schaffen. Doch zu welchem Preis?



Eine neue Wegmarke im Freihandel

Die Bedeutung des Gutachtens erschöpft sich nicht allein darin, die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten für das Freihandelsabkommen mit Singapur aufgeschlüsselt zu haben. Vielmehr erlaubt es Rückschlüsse auf die EU-Freihandelsstrategie als Ganzes, die angesichts des Stillstands in der WTO eine Neuausrichtung erfahren hat: gegenwärtig plant oder verhandelt die EU eine Vielzahl ähnlich konzipierter Abkommen mit Drittstaaten. Damit erfolgt eine partielle Abkehr vom multilateralen Handelssystem hin zur verstärkten bilateralen Kooperation. Im Angesicht dieser Entwicklung ist das Gutachten eine wegweisende Entscheidung, die anhand dreier Fragestellungen untersucht werden soll: Wo verlaufen die Kompetenzgrenzen? Werden sie unter Wahrung des geltenden Unionsrechts gezogen? Und welche Rolle werden die Mitgliedstaaten zukünftig im Freihandelskonzept der EU einnehmen?

Überdehnt der EuGH den unionalen Kompetenzbereich? Die drei Wege der Kompetenzausweitung

Den Ausgangspunkt für die Untersuchung der Unionskompetenzen bildet das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Hiernach besitzt die EU keine Allzuständigkeit, vielmehr darf sie nur in dem Rahmen tätig werden, der von den Verträgen gezogen wird. Im Bereich des Freihandels wird dieser Rahmen maßgeblich durch die gemeinsame Handelspolitik gesetzt, für die nach Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV die EU ausschließlich zuständig ist. Was jedoch unter diesen Begriff fällt, gibt das Primärrecht nicht abschließend vor. Zwar findet sich in Art. 207 Abs. 1 AEUV eine nähere Ausgestaltung, diese erschöpft sich aber in einer Aneinanderreihung von Beispielen. Vor dem Hintergrund dieser positivrechtlichen Lücken

war der EuGH schon häufiger mit dem Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik befasst. Dabei entwickelte er eine Formel, die die Zuordnung zur Handelspolitik nach Maßgabe einer Schwerpunktbetrachtung der Ziele und des Inhalts einer Maßnahme ermöglicht. Danach ist ein Rechtsakt der Union schon dann Teil der gemeinsamen Handelspolitik, wenn er den Handelsverkehr im Wesentlichen fördern, erleichtern oder regeln soll und sich direkt und sofort auf ihn auswirkt (Rn. 36 des Gutachtens, m.w.N.).

Auf das Singapur-Gutachten angewendet, kommt der EuGH durch diese Formel zu erstaunlichen Zuordnungen. So verfolgten die Gewährleistungen zum Arbeits- und Umweltschutz nicht das Ziel, auf diesen Gebieten in den Vertragsstaaten höhere Schutzniveaus zu etablieren und dadurch in den mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich auszugreifen. Sie sollen nach Ansicht des EuGH allein den Handel reglementieren, indem Bedingungen für einen fairen Wettbewerb aufgestellt werden. Anders gewendet: Das Einhalten der im Vertrag benannten Standards wird zur Voraussetzung des Handels gemacht und steht dadurch im geforderten Zusammenhang zur Handelspolitik (Rn. 139 ff.). Ein darüber hinaus bestehender Eigenwert kommt den Bestimmungen nicht zu. Nach Auffassung des EuGH kommt es in dieser Konstellation zu keiner Kompetenzusurpation der EU zulasten der Mitgliedstaaten, zumal es sich um Bestimmungen mit handelsrechtlichen Schwerpunkt handele, für welche die EU ausschließlich zuständig sei.

An anderer Stelle hingegen legitimiert der EuGH sogar feststellbare Kompetenzübergriffe, sofern sie allenfalls von äußerst begrenzter Tragweite sind. So stellt der EuGH fest, dass das Abkommen für die Vertragsparteien Verpflichtungen in Bezug auf den Binnenschiffsverkehr beinhalte, wofür es der EU an einer ausschließlichen Kompetenz zwar grundsätzlich fehle; die betreffenden Verpflichtungen hätten aber nur begrenzte praktische Relevanz, wodurch der EuGH zu dem Schluss kommt, dass keine signifikante eigenständige Regelung vorläge. Marginale Ausgriffe des EuGH in nicht ausschließliche Kompetenzbereiche sind nach Ansicht des EuGH also von einer Art Kompetenz kraft Sachzusammenhangs gedeckt. Die EU darf damit den Bereich des Binnenschiffsverkehrs mitregeln, obwohl sie hierzu eigentlich keine ausschließliche Kompetenz besitzt (Rn. 213 ff.).

Einen dritten Weg der Kompetenzausweitung beschreitet der EuGH über die Annahme impliziter Kompetenzen. Den normativen Anknüpfungspunkt hierfür bildet Art. 3 Abs. 2 AEUV. Nach der Rechtsprechung des EuGH sei die Außenkompetenz der Union gegeben, wenn der Abschluss eines Abkommens „gemeinsame Regeln beeinträchtigt oder deren Tragweite verändern könnte“. Dies verfolgt den Zweck, eine Parallelität zwischen Innen- und Außenkompetenzen der EU herzustellen: Wenn die EU intern zuständig ist, soll sie auch völkerrechtliche Verträge hierüber schließen dürfen. Diese Parallelität nimmt der EuGH nun nicht mehr ganz so genau: Es reicht aus, dass das betreffende Abkommen einen Bereich regelt, der weitgehend durch gemeinsame Regeln bestimmt ist (Rn. 201). Damit kommt es auf eine vollständige Harmonisierung nicht an, etwaige noch bestehende Regelungsspielräume der Mitgliedstaaten fallen also einer einheitlichen Handelspolitik zum Opfer. Über diese Annexkompetenz konstruiert der EuGH die ausschließliche Zuständigkeit für den See-, Eisenbahn- und Straßenverkehr im Rahmen des Freihandelsabkommens (Rn. 168 ff.).

Droht ein weiterer Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH?

Diese drei Wege der Kompetenzausweitung waren in der Rechtsprechung des EuGH angelegt, erreichen durch das Gutachten jedoch neue Intensitätsstufen. Der EuGH weicht damit vom Schlussantrag der Generalanwältin Sharpston ab, die einer weiten Interpretation von EU-Kompetenzen kritisch gegenüberstand. Ein gewisses Konfliktpotential besitzt das weite Verständnis des EuGH auch im Verhältnis zum BVerfG. In seiner Entscheidung zu den CETA-Eilanträgen (näher dazu z.B. hier) führte letzteres aus, dass es der EU wohl unter anderem an einer Vertragsschlusskompetenz für den internationalen Seeverkehr, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und den Arbeitsschutz fehle. Genau diese Bereiche wurden jedoch im Singapur-Abkommen der alleinigen Unionskompetenz zugeschrieben. Dass sich das BVerfG in der Kompetenzfrage so stark positioniert hat, wurde mitunter auch als Versuch gewertet, Kompetenzen zurückzuholen (u.a. Haltern, Europarecht, Bd. 2, 2017, Rn. 1255). Zu beachten ist jedoch, dass es sich lediglich um eine erste Einschätzung im Rahmen der für einstweiligen Rechtsschutz typischen Doppelhypothese handelt. Auch ist es Aufgabe des Gerichts, die Grenzen des Integrationsprogrammes zu vermessen. Dennoch wird man in Karlsruhe mit Spannung auf die Reaktion des EuGH im Singapur-Gutachten gewartet haben. Insbesondere die Ausweitung impliziter Kompetenzen, deren Gefahr für das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung das BVerfG bereits in seiner Lissabon-Entscheidung adressiert hat, könnte Streitigkeiten im Dialog der Gerichte herbeiführen.

Welche Bereiche bleiben den Mitgliedstaaten?

Wenig überraschend sind hingegen die beiden Bereiche des Abkommens, für die die EU nicht ausschließlich zuständig ist. Hierbei handelt es sich zum einen um Portfolioinvestitionen (Rn. 225 ff.), also solchen Auslandsinvestitionen, die zu keinem Kontrolleinfluss auf das Unternehmen führen, und zum anderen um die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, soweit Mitgliedstaaten direkt verklagt werden können (Rn. 285 ff.). Beide Bereiche unterstehen jedoch nicht der ausschließlichen mitgliedstaatlichen Zuständigkeit, sondern werden als geteilte Kompetenz eingeordnet. Damit sind die Mitgliedstaaten nur zuständig, sofern und soweit die EU auf diesem Gebiet nicht tätig geworden ist. Den Mitgliedstaaten verbleiben also im Bereich der Freihandelsabkommen der neuen Generation nur zwei eng begrenzte Regelungskomplexe, bei denen auch noch Hintertüren offen stehen, um sie komplett aus der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten herauszulösen: Wird ein interner Unionsrechtsakt erlassen, greift beispielsweise der Gedanke der impliziten Kompetenzen, wonach zwischen interner und auswärtiger Kompetenz ein Gleichlauf hergestellt wird. Da hierzu allerdings ein Rechtsakt der EU notwendig ist, liegt diese Entscheidung im politischen Ermessen der Mitgliedstaaten. Der Weg zu Freihandelsabkommen, die die EU ausschließlich abschließen kann, ist durch diese Möglichkeit jedoch vorgezeichnet.

Parlamentarische Mitbestimmung fällt einer einheitlichen Handelspolitik zum Opfer

Letztlich erweist sich das Singapur-Gutachten des EuGH als zwiespältig. Es gab ein dringendes Bedürfnis an Effektivierung im Bereich der Handelspolitik, das sich zuletzt anhand der handelsrechtlichen Hängepartien rund um CETA und TTIP offenbarte. Dieses

Bedürfnis hat der EuGH befriedigt: Die Verhandlungsmandate können klarer ausgestaltet werden, wodurch die EU und ihre Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten verlässlicher werden. Die Handelspolitik wird durch eine Stärkung unionaler Kompetenzen einheitlicher. Möglicherweise führt die klare Abschichtung von Verantwortungssphären auch zu einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz von Freihandelsabkommen, gehören die Streitereien zwischen Kommission und Mitgliedstaaten über die Rechtsnatur der Abkommen wohl der Vergangenheit an.

Erste Anzeichen einer Akzeptanz zeigen sich mit Blick auf die beiden Bereiche, die der ausschließlichen Unionskompetenz entzogen sind. Hierin wurde in der vielerorts in der Öffentlichkeit eine Stärkung der nationalen Parlamente gesehen. Diese Sichtweise greift zu kurz, missachtet sie doch die andere Seite der Medaille: Freihandelsabkommen der neuen Generation können fast vollständig von der EU im Alleingang abgeschlossen werden. Denkbar ist, dass die Regelungsbereiche, die nicht in der ausschließlichen EU-Kompetenz liegen, zukünftig in eigene Abkommen ausgegliedert werden. Der EuGH hat der Kommission jedenfalls eine Handhabe dafür gegeben. Möglicherweise verzichten Handelspartner zukünftig auch ganz auf Regelungen, die einen gemischten Abschluss erfordern würden, bergen diese doch immer die Gefahr des Scheiterns langer Verhandlungsprozesse. Das könnte auch das Ende von Schiedsgerichten in Freihandelsabkommen der EU bedeuten, hat der EuGH doch festgestellt, dass diese nicht ohne das Einverständnis der Mitgliedstaaten errichtet werden können.

Wird dieser Weg hin zu ausschließlichen Freihandelsabkommen der EU gegangen, werden mitgliedstaatliche Entscheidungsstrukturen in der Folge marginalisiert. Den Mitgliedstaaten verbleiben nur noch ihre Einflussmöglichkeiten vermittelt über den nationalen Vertreter im Rat. Der Bundestag müsste sich also mit Informations- und Stellungnahmerechten begnügen, mithin die Rolle eines bloß nachvollziehenden Verfassungsorgans einnehmen. Eine Vetoposition, wie dies bei gemischten Abkommen der Fall ist, haben die Mitgliedstaaten dann nicht mehr, zumal der Rat grundsätzlich mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheidet. Die Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf den zukünftigen Freihandel sind aus verfassungsrechtlicher Perspektive daher kritisch im Blick zu halten. Möglicherweise gehören gemischte Abkommen bald der Vergangenheit an.